Beslut 1985-09-17
Dnr 785-85-21

A.22
Fråga om utlämnande av personuppgifter till kronofogdemyndighet ur personregister som förs av kommun. Justitiekanslern har ansett offentlighetsprincipen tillämplig även myndigheter emellan.

Västerviks kommun har i en skrivelse hit vänt sig mot vissa tillsynsåtgärder som datainspektionen vidtagit gentemot kommunen. Kommunen har i sin anmälan anfört – i huvudsak – följande.

Datainspektionen har meddelat Västerviks kommun tillstånd att föra personregister över båtägare som hyr båtplats av kommunen. Registret benämnes ADB-hyresrutin.

Kronofogdemyndigheten i Västervik har tidigare erhållit tillgång till uppgifter ur detta register. Anledningen härtill har varit att kommunen inte ansett sig kunna vägra kronofogdemyndigheten att ta del av listan över uthyrda båtplatser på den grund att denna utgjort allmän och offentlig handling.

Datainspektionen har nu uppmärksammat att kronofogdemyndigheten fått del av uppgifter i registret. Detta har i sin tur föranlett en skriftväxling mellan datainspektionen och kommunen. Denna skriftväxling utmynnar i att datainspektionen kan komma att överlämna ärendet till åklagaren för utredning och eventuellt åtal.

Såsom framgår av handlingarna i ärendet begärde datainspektionen i brev den 17 december 1984 uppgift från kommunen om bl.a. "Av vilket skäl och med vilket författningsstöd kronofogdemyndigheten begärde att få personuppgifterna utlämnade".

Efter att kommunen hänvisat till bl.a. offentlighetsprincipen, skrivelse från kronofogdemyndigheten och 4 kap. 15 § utsökningsbalken återkom datainspektionen i brev den 18 januari 1985 till kommunen. I detta brev återgav datainspektionen reglerna om offentlighetsprincipen i tryckfrihetsförordningen och framhöll härefter följande:

"Kronofogdemyndighet är varken svensk medborgare eller utlänning. Kronofogdemyndigheten är som framgår av namnet en myndighet. Mellan myndigheter, dvs. kommuner och kronofogdemyndigheter kan därför inte offentlighetsprincipen tillämpas. Lämnande av uppgifter mellan myndigheter regleras på annat sätt".

Datainspektionen utgår alltså från att offentlighetsprincipen inte gäller för informationsutbyte mellan myndigheter och konstaterar härefter kategoriskt att lämnande av uppgifter regleras "på annat sätt". Inspektionen anger dock inte vilken lag, författning eller på vilket "annat sätt" som inspektionen åsyftar.

Enligt kommunens mening finns anledning att ifrågasätta det berättigade i datainspektionens begäran om uppgift ang. både skälen och författningsstödet för utlämnande av nu ifrågavarande uppgifter. De uppgifter, som det här är fråga om, har dokumenterats i allmänna och offentliga handlingar. Någon möjlighet att sekretessbelägga dessa uppgifter har inte förelegat. Ej heller datainspektionens föreskrifter förhindrar ett sådant utlämnande. Tvärtom får

datainspektionens förfrågan hos kommunen om vilket skäl som motiverade kronofogdemyndigheten att begära personuppgifternas anses stridande mot 2 kap. 14 § sista stycket tryckfrihetsförordningen. Även datainspektionens begäran om uppgift från kommunen om vilket författningsstöd kronofogdemyndigheten åberopade för utlämnande av uppgifterna får anses stridande mot offentlighetsprincipen. Nyssnämnda fråga har endast varit av betydelse för att bryta eventuell sekretess enligt 14 kap. 1 § sekretesslagen.

Enligt kommunens mening finns även anledning ifrågasätta riktigheten av datainspektionens påstående om att offentlighetsprincipen inte är tillämplig i förevarande fall. Den i 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen inskrivna rätten för envar att få tillgång till allmänna handlingar tillkommer självfallet i lika mån enskild person som kommunal- eller statsanställd tjänsteman vilken i och för sin tjänsteutövning önskar tillgång till allmän handling. Principen att befattningshavare hos offentlig myndighet har samma tillgång till allmän handling, som förvaras hos annan myndighet, som vilken som helst enskild är fastslagen i 1 kap. 3 § första stycket sekretesslagen. (jfr Petrén/Ragnemalm, Sveriges Grundlagar s. 389).

I sammanhanget må också erinras om den allmänna informationsskyldighet som föreligger enligt 15 kap. 5 § sekretesslagen och som endast medger begränsning i informationsskyldigheten p.g.a. bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. Dessutom gäller enligt 6 § sista stycket datalagen att föreskrift rörande utlämnande av personuppgift inte får inskränka myndighets skyldigheter enligt tryckfrihetsförordningen.

Enligt kommunen är det även anmärkningsvärt att datainspektionen utkräver besked om särskilt författningsstöd för att utlämna nu ifrågavarande uppgifter. Sådant författningsstöd har endast varit av betydelse för att bryta sekretessen och från inspektionens sida har inte ens gjorts gällande att uppgifterna skulle vara sekretessbelagda.

Trots att bestämmelsen om författningsstöd i förevarande fall saknar betydelse för utlämnande av nu ifrågavarande uppgifter tar datainspektionen upp 4 kap. 15 § utsökningsbalken till närmare granskning. Den analys av författningsbestämmelsen som datainspektionen gör leder till uppfattningen att kommunen är lagligen förhindrad att lämna ut uppgifterna till kronofogdemyndigheten annat än i ett pågående ärende gentemot en "gäldenär" i utsökningsbalkens mening. Med utgångspunkt härifrån framför datainspektionen hotet om att överlämna ärendet till åklagaren för utredning och eventuellt åtal.

Enligt kommunens mening saknar datainspektionen laga grund för sitt ställningstagande i bl.a. de avseenden som ovan angivits. För kommunens del är det därför av största bedelse att erhålla ett auktoritativt uttalande huruvida datainspektionens ställningstagande i detta ärende står i överensstämmelse med gällande lagstiftning.

I sitt brev den 18 januari 1985 begärde datainspektionen även besked om vem som är registeransvarig för ifrågaande personregister. Som skäl för sin begäran anförde datainspektionen "den uppfattning i registeransvarighetsfrågan som framförts av kommunförbundet.

Bakgrunden till datainspektionens förfrågan om registeransvarigheten är regeringens beslut den 27 oktober 1983 på besvär av bl.a. miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms kommun (ärendebeteckning 325/83). Justitiekanslern har avgivit remissyttrande i ärendet den 9 juni 1983 (dnr 1393-83-60).

Anledningen till detta besvärsärende var att datainspektionen hävdat att kommunstyrelsen generellt skulle vara registeransvarig nämnd för en kommuns samtliga personregister. Datainspektionen har m.a.o. vägrat godtaga att den kommunala nämnd, för vars verksamhet personregister föres och som förfogar över registret, är registeransvarig. För att få klarhet i denna fråga

fördes detta besvärsärende som pilotfall till regeringen för avgörande.

I strid mot både regeringens och justitiekanslerns uppfattning hävdar datainspektionen fortfarande att det är kommunstyrelsen som generellt är registeransvarig för en kommuns personregister. Datainspektionen rekommenderar kommunerna att utse kommunstyrelsen som registeransvarig för t.ex. sociala register som förs av socialnämnden och som ingen annan nämnd än socialnämnden förfogar över. Kommunförbundet anser däremot att varje kommunal nämnd som självständigt förfogar över ett personregister som förs för nämndens verksamhet skall vara registeransvarig och att kommunstyrelsen inte generellt intar någon särställning såsom registeransvarig för en kommuns personregister.

Kommunen har menat att ett klarläggande av frågan om utlämnande av uppgifter och registeransvar är av stor betydelse för kommunens fortsatta handlande. Kommunen har därför hemställt att justitiekanslern avger utlåtande i ärendet.

Datainspektionen har yttrat sig över kommunens anmälan. Inspektionens yttrande fogas som bilaga till detta refererade beslut men med utelämnande av de bilagor som däri anges.

Som framgår av handlingarna i ärendet har kommunen tillstånd av datainspektionen att föra ett kundregister över personer som hyr båtplats av kommunen. Registret, som är ett personregister i datalagens mening, skall föras med beaktande av de föreskrifter som datainspektionen kan ha meddelat. För bl.a. kund- och hyresregister har datainspektionen meddelat vissa föreskrifter som återfinns i inspektionens författningssamling DIFS 1979:3 resp. DIFS 1980:3. Om utlämnande av personuppgifter sägs i dessa föreskrifter att personuppgifter får lämnas ut utanför den registeransvariges egen organisation bl.a. om uppgifterna lämnas ut i enlighet med bestämmelse i författning eller enligt föreskrift som myndighet utfärdat med stöd av författning. I detta sammanhang bör märkas att – enligt 6 § datalagen (1973:289) – får föreskrift rörande utlämnande av personuppgift inte inskränka myndighets skyldighet enligt tryckfrihetsförordningen.

Enligt 7 § datalagen har den som för ett personregister skyldighet att särskilt iaktta bl.a. att personuppgifter inte lämnas ut annat än i överensstämmelse med registrets ändamål eller vad som gäller enligt lag eller annan författning. Datainspektionen har enligt sin instruktion (1973:292) bl.a. att utöva tillsyn enligt datalagen. I 15–17 §§ datalagen finns vissa bestämmelser om inspektionens tillsynsverksamhet. Bl.a. föreskrivs att den registeransvarige skall lämna datainspektionen uppgifter rörande den automatiska databehandlingen som inspektionen begär för sin tillsyn. Framkommer i denna verksamhet uppgifter som exempelvis tyder på att den registeransvarige åsidosatt sina skyldigheter enligt datalagen kan detta vara brottsligt enligt 20 § datalagen. Några lagregler om vad datainspektionen i så fall skall göra finns inte. Något som hindrar att inspektionen uppmärksammar åklagare på förhållandet finns inte. Det torde väl vara närmast till hands liggande att datainspek-

tionen om den anser att brottsligt förfarande föreligger inte underlåter en anmälan.

I 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF) finns bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet. Någon tvekan om att det personregister som är aktuellt i detta fall är en allmän handling i TF:s mening kan inte anses råda. Enligt 2 kap. 1 § TF har varje svensk medborgare rätt att ta del av allmänna handlingar. Enligt förarbeten till bestämmelsen (prop. 1975/76:160 s. 71) har förutsatts att offentlighetsprincipen kan komma att utnyttjas av företrädare for organisationer och massmedier. Rätten att ta del av allmänna handlingar anses också i lika mån tillkomma enskild person som kommunal- eller statsanställd vilken i och för sin tjänst önskar tillgång till allmän handling. Principen att befattningshavare hos en offentlig myndighet har samma tillgång till allmän handling som förvaras hos annan myndighet som vilken som helst enskild anses fastslagen i 1 kap. 3 § första stycket sekretesslagen (1980:100) (se Petrén/Ragnemalm, Sveriges grundlagar, s. 389). I annan litteratur har utsagts att TF inte säger något direkt om myndigheters rätt att ta del av allmänna handlingar som finns hos annan myndighet. Det kan dock förutsättas som självklart att myndigheterna har åtminstone samma rättigheter i detta hänseende som svenska medborgare i allmänhet (Strömberg, Tryckfrihetsrätt, 6:e uppl, s. 65). I 15 kap. 8 § sekretesslagen finns vidare bestämmelser om i vilken ordning tvister mellan myndigheter rörande utlämnande av handlingar eller uppgifter i annan form skall avgöras. Från regeringsrättens tillämpning i mål om rätt att ta del av allmän handling finns exempel på att domstolen på besvär av åklagarmyndighet, socialnämnd och aktiebolag ingått i en prövning av om rätt förelegat att få del av handlingen eller om hinder för detta förelegat på grund av bestämmelserna i sekretesslagen (se målen ang. allmän handling RÅ 1983 Ab 66, Ab 129 resp. Ab 130). Enligt 2 kap. 14 § tredje stycket TF får myndighet inte på grund av att någon begär att få ta del av allmän handling efterforska bl.a. vilket syfte han har med begäran i större utsträckning än som behövs för att myndigheten skall kunna pröva om hinder föreligger mot att handlingen lämnas ut. I förarbetena till denna bestämmelse (prop. 1981/82:37 s. 47) har utsagts att den som begär att få ta del av allmän handling skall slippa uppge syftet med sin begäran. Ibland kan det dock vara nödvändigt för den myndighet som skall pröva om en allmän handling får lämnas ut att få veta syftet med begäran. Myndigheten kan nämligen behöva uppgifterna för att kunna ta ställning till om sekretess gäller för uppgifter i handlingen. Så t.ex. kan myndigheten behöva uppgifterna när den har att tillämpa en sekretessbestämmelse med ett s.k. omvänt skaderekvisit, dvs. när sekretess gäller för uppgifter, om det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan skada. Sådana sekretessregler gäller inom bl.a. socialtjänsten och sjukvården.

Härutöver bör märkas att det finns särskilda bestämmelser om utlämnande av uppgifter mellan myndigheter. Bestämmelse om skyldighet för statliga myndigheter att lämna varandra uppgifter finns i allmänna verksstadgan (1965:600). I 15 kap. 5 § sekretesslagen föreskrivs att myndighet skall på begäran av annan myndighet lämna uppgift som den förfogar över i den mån

hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behörig gång. Denna bestämmelse om informationsskyldighet mellan myndigheter är tillämplig på såväl statliga som kommunala myndigheter och omfattar varje uppgift som myndigheten förfogar över, alltså inte bara uppgift ur allmän handling. Informationsskyldigheten är inte undantagslös utan kan begränsas av vad som följer av sekretessbestämmelserna eller arbetets behöriga gång (prop. 1979/80:2 Del A s. 361).

Som tidigare sagts utövar datainspektionen tillsyn enligt datalagen, bl. a. för att automatisk databehandling inte skall medföra intrång i personlig integritet. I sådant sammanhang kan – beroende på vilka föreskrifter som är förenade med förandet av personregistret – frågor om utlämnande och annan användning av personuppgifter uppkomma. Inspektionen kan i sin tillsynsverksamhet vända sig till den som för ett personregister för att få vissa uppgifter. I detta fall har datainspektionen sänt en förfrågan (bil. 1). till kommunen. Att inspektionen därvid hemställt om upplysning ur vilket personregister utlämnandet skett samt vilka uppgifter som lämnats ut och av vilken anledning finner jag inte anledning anmärka mot.

Av kommunens svar och den skriftväxling som därefter varit har framgått att kronofogdemyndigheten begärt att enligt reglerna om allmänna handlingars offentlighet få ta del av en lista över vilka som hyrde båtplats av kommunen. Skriftväxlingen har också klargjort att uppgifterna fanns i ett personregister och att uppgifter ur detta register kunde lämnas ut i enlighet med bestämmelse i författning. Det måste därför ha stått klart för datainspektionen att kronofogdemyndigheten med sin begäran till kommunen anhängiggjort ett ärende om utbekommande av allmän handling. För sådant ärende gäller bestämmelserna i TF och sekretesslagen.

Bestämmelserna i sekretesslagen har i detta fall inte åberopats som hinder för att personuppgifterna skulle kunna lämnas ut. Jag kan heller inte se att dessa bestämmelser skulle ha kunnat hindra uppgiftsutlämnandet.

Offentlighetsprincipen kan – enligt min mening – inte sägas förhindra att myndighet hos annan myndighet begär att få ta del av allmän handling och, om hinder inte möter mot detta enligt sekretessreglerna, får del av den. Som framgår av 15 kap. 8 § sekretesslagen har lagstiftaren förutsatt att myndighet hos annan myndighet kan begära att få del av handling. I rättstillämpningen tycks heller inte hinder föreligga mot att myndighet begär att få ta del av allmän handling. Jag kan heller inte se att rättstillämpningen intagit den ståndpunkten att en begäran om att få ta del av handling nödvändigtvis skall framställas i namn av en fysisk person för att kunna prövas. En begäran om att utfå allmän handling får inte föranleda att syftet med begäran efterfrågas i vidare mån än som behövs för en sekretessprövning. Det kan därför i detta fall inte anses ha ålegat kommunen att vid sin prövning av om uppgifterna skulle lämnas ut ta ställning till vilken grund kronofogdemyndigheten hade för sin begäran. Datainspektionens uppfattning som den kommit till uttryck i skriftväxlingen och yttrandet hit att kommunen vid sin prövning av begäran om att få ta del av personregistret enligt offentlighetsprincipen också skulle pröva om

kronofogdemyndigheten i sin verksamhet hade stöd för att begära in uppgifterna är – enligt min mening – för långt gående. Detta torde inte vara en fråga som kommunen i detta fall hade att ta ställning till.

Jag vill för att undvika missförstånd understryka att denna min inställning inte innebär att jag tagit ställning till det berättigade i att kronofogdemyndigheten begärt in uppgifterna. I ärendet finns uppgifter om att myndigheten begärt att få en "lista över uthyrda båtplatser" (anmälan stycke två), dvs. – som jag förstår det – i ett mera allmänt syfte och kanske utan direkt koppling till ett visst ärende eller grupp av ärenden. Dessa efterforskningsmetoder har justitieombudsmannen behandlat i ett beslut den 5 oktober 1984 "J O om moderna efterforskningsmetoder i skatte- och kronofogdemyndigheternas verksamhet – en undersökning av laglighet och lämplighet" (särtryck JO 1984:1). I detta beslut behandlar justitieombudsmannen bl. a. generella efterforskningsmetoder i kronofogdemyndigheternas verksamhet. Han framhåller därvid att kronofogdemyndighetens verksamhet styrs av utsökningsbalken och utsökningsförordningen och av att det finns ett mål mot en gäldenär. I dessa avseenden hänvisar jag till ombudsmannens beslut och särskilt sidorna 8, 14, 29 f, 32, 35 f, 100–103.

När det gäller registeransvarigheten har datainspektionen i sitt yttrande hit anfört att frågan om detta ställdes för att få visshet om att tillsynsarbetet bedrivs mot rätt subjekt. Jag godtar den förklaringen. Därutöver vill jag endast tillägga att i det regeringsbeslut (1983-10-27 med ärendebeteckning 325-83) som åberopats i detta ärende har regeringen uttalat att enligt dess mening *kan* (min understrykning) en kommunal nämnd vara registeransvarig för ett personregister. Regeringen har därefter i det aktuella besvärsärendet prövat om den klagande kommunala nämnden bort vara registeransvarig och därvid uttalat bl. a. att en kommunal nämnd får anses kunna självständigt förfoga över de personregister som förs för nämndens verksamhet såvida inte förfoganderätten tillagts ett annat organ. Som jag uppfattar detta regeringsbeslut innebär detta att kommunal nämnd kan vara registeransvarig – och att det i många fall kanske är lämpligt – såvida inte den kommunala organisationen lagt förfoganderätten över registret på ett annat organ inom kommunen. Hur de enskilda kommunerna väljer att lösa denna fråga eller vilken uppfattning om detta som kommunförbundet och datainspektionen kan ha är dock inte något som bör ankomma på mig att göra uttalanden om.

Jag har i det föregående redogjort för min syn på främst frågan om offentlighetsprincipen. Av handlingarna i ärendet kan sägas framgå att kommunen och datainspektionen har olika uppfattningar i frågan. Jag har mot bakgrund av den tillsynsverksamhet som åligger mig enligt lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn gjort vissa uttalanden som berör myndigheternas rättstillämpning. Med dessa uttalanden avslutar jag ärendet.

Bengt O. Hamdahl

Tomas Norström

JK-beslut 1985

Vissa beslut och yttranden av justitiekanslern vilka har bedömts vara av allmänt intresse

LiberFörlag, Stockholm

ISBN 91-38-08885-1
Norstedts Tryckeri, Stockholm 1986